

University of Groningen

Sociaaleconomisch beleid

Allers, Maarten

Published in:
Nieuwe tegenstellingen

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Final author's version (accepted by publisher, after peer review)

Publication date:
2017

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Allers, M. (2017). Sociaaleconomisch beleid: wat kunnen provincies en gemeenten doen? In H. P. Benschop (editor), *Nieuwe tegenstellingen: Wat doen we ermee?* (blz. 93-114). Boom Bestuurskunde.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Sociaaleconomisch beleid: wat kunnen provincies en gemeenten doen?

Maarten Allers

Inleiding

Het Nederlandse overheidsbeleid is lang gericht geweest op het verkleinen van verschillen in welvaart tussen regio's. Dat gebeurde bijvoorbeeld door in economisch achterblijvende gebieden te investeren (WRR 2013). De chemiesector in Limburg, die het negatieve effect van het sluiten van de mijnen moest compenseren, is hiervan een goed voorbeeld. Ook het vestigen van een deel van de PTT – destijds een staatsbedrijf – in Groningen paste daarin, al is het succes daarvan minder evident. Dergelijk vestigingsbeleid is inmiddels volledig in diskrediet geraakt. Het Rijk trekt zelfs diensten als rechtbanken terug uit de regio in een streven naar meer doelmatigheid.

De omslag kwam eind jaren tachtig. De *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening* (Ministerie van VROM 1988) richtte zich meer op de sterke onderdelen van de Nederlandse economie, zoals Schiphol en het Rotterdamse havengebied. Die lijn is geleidelijk dominanter geworden. Investeren in zwakke regio's werd niet langer als kansrijk gezien. De nota *Pieken in de delta* (Ministerie van Economische Zaken 2004) benadrukt juist het belang van het versterken van de economisch succesvolle regio's. De nota *Naar de top* (Ministerie van Economische Zaken 2011) verschuift de aandacht van sterke regio's naar kansrijke economische sectoren. Om groeikansen in opkomende markten te benutten en te profiteren van de aantrekkende wereldhandel moeten topsectoren verder worden versterkt. Ook het programma *Agenda Stad* is gericht op versterken wat al sterk is. Bestaande verschillen tussen regio's worden nu dus door overheidsbeleid – voor zover dit succesvol is – vergroot.

Een andere belangrijke verschuiving in het beleid is de decentralisatie van een deel van het economisch beleid, zoals afgesproken in het *Bestuursakkoord 2011-2015* (VNG 2011). Het Rijk is nu verantwoordelijk voor de ontwikkeling van een samenhangende beleidsagenda voor negen topsectoren. Rijk, provincies en gemeenten bezien samen op basis van dit beleid hoe de topsectoren in de regio kunnen worden verankerd. Tegelijk met deze decentralisatie bezuinigde de rijksoverheid op de instrumenten voor het innovatiebeleid. Ook verschuift de nadruk bij het Rijk van subsidies naar fiscale instrumenten.

Het *Bestuursakkoord 2011-2015* beschrijft expliciet de verantwoordelijkheden van provincies en gemeenten. Op het gebied van het economisch beleid zijn provincies verantwoordelijk voor het faciliteren van de regionale kennisdriehoek (economie-onderwijs-arbeidsmarkt), het bedrijventerreinenbeleid, het regionale vestigingsklimaat en de ruimtelijke inpassing van bedrijvigheid en kennisinstellingen. Gemeenten hebben taken bij het stimuleren van de lokale economie, het verzorgen van kwalitatief en kwantitatief voldoende werklocaties, het stimuleren van detailhandel, toerisme en recreatie en de aansluiting met werkgelegenheid en scholing.

Natuurlijk betreft dit grotendeels taken die vóór de decentralisatie uit het bestuursakkoord ook al bij decentrale overheden lagen. Provincies en gemeenten in regio's met topsectoren krijgen er de taak bij om die sectoren te helpen versterken. Maar het al bestaande decentrale beleid is daarmee niet automatisch van de baan. Ook gemeenten zonder topsectoren zullen economisch beleid (blijven) voeren.

Naast beleid gericht op versterking van de lokale economie voeren gemeenten nog ander beleid dat valt onder het sociaaleconomische beleid in brede zin. Een belangrijk onderdeel hiervan is het bevorderen van arbeidsdeelname door mensen die zonder hulp moeilijk aan betaald werk komen. Ook op dit terrein is recent veel gedecentraliseerd (Participatiewet 2015) en wordt steeds meer verwacht van gemeenten en hun samenwerkingsverbanden.

Sociaaleconomische verschillen tussen regio's nemen toe (Centraal Bureau voor de Statistiek en Planbureau voor de Leefomgeving 2016) en de rijksoverheid probeert deze trend te versterken om de landelijke economie te stimuleren. Dit roept de vraag op wat de mogelijkheden voor provincies en gemeenten zijn om hierop invloed uit te oefenen. Dit essay verkent de contouren van lokaal en regionaal sociaaleconomisch beleid anno 2017. Het heeft niet de ambitie een allesomvattend overzicht te geven. Ook wordt geen blauwdruk geformuleerd die over het hele land kan worden uitgerold. Op basis van enkele maatschappelijke trends wordt verkend welke mogelijkheden gemeenten en provincies hebben om hun sociaaleconomische positie te versterken. Daarbij wordt steeds scherp in het oog gehouden of overheden in de desbetreffende gevallen wel een taak te vervullen hebben. Aan de hand van een welvaartseconomisch kader wordt ervoor gewaakt taken die het bedrijfsleven zelf kan doen op het bord van de overheid te leggen. Dat leidt immers tot economische verstoringen die soms meer kwaad dan goed doen. Aan de andere kant moet de overheid geen taken laten liggen die we niet aan de markt kunnen overlaten.

Redenen voor overheidsingrijpen

Wat zijn overheidstaken en wat kan de markt (beter) zelf doen?

Sociaaleconomisch beleid is een breed begrip dat om een nadere afbakening vraagt. Ik versta hieronder beleid dat erop is gericht zoveel mogelijk mensen in staat te stellen een goed inkomen te verwerven, en dat mensen die daartoe niet zelf in staat zijn ondersteunt.

Dat hiervoor altijd overheidsingrijpen nodig is, spreekt niet vanzelf. Immers, in een markteconomie als de onze is het zorgen voor werk en inkomen niet primair de verantwoordelijkheid van de overheid. Overheidsingrijpen komt pas aan de orde wanneer de markt niet het gewenste resultaat oplevert. De welvaartseconomische theorie beschrijft vrij precies wanneer dat het geval is. Het uitgangspunt hierbij is dat we twee dingen tegelijk willen: een productieve economie (doelmatigheid) en een niet te scheve inkomensverdeling (rechtvaardigheid).

Het eerste is gebaat bij markten met volledige mededinging. Sterker nog, de theorie laat zien dat een economie *uit zichzelf* maximaal productief wordt wanneer aan twee voorwaarden is voldaan: voor alles is een markt, en op die markten heerst volledige mededinging (zie bijvoorbeeld Rosen en Gayer 2014). Natuurlijk liggen hier enkele vooronderstellingen aan ten grondslag, maar die zijn niet eens zo heel vergezocht: bedrijven streven naar winst; consumenten kopen wat hen het meest gelukkig maakt. Voor concurrerende markten is paradoxaal genoeg echter wel degelijk stevig

overheidsingrijpen nodig. Zonder strakke regels en dito handhaving ontstaan immers monopolies en kartels.

Een ingewikkelder vorm van marktfalen is dat voor sommige zaken niet uit zichzelf een markt ontstaat. Het gaat dan bijvoorbeeld om publieke goederen of diensten. Die hebben de bijzondere eigenschappen dat gebruik door de een niet ten koste gaat van gebruik door de ander, en dat bovendien niemand van het gebruik kan worden uitgesloten. Denk aan waterkeringen, straatverlichting, openbare orde en veiligheid. Doordat mensen die niet (willen) meebetalen er toch van profiteren (het zogeheten freeriderprobleem), zal de markt publieke goederen niet of te weinig aanbieden. De overheid kan mensen wel dwingen mee te betalen, via belastingheffing. Hier ligt dus een belangrijke overheidstaak.

Behalve bij publieke goederen levert de markt ook bij externe effecten niet-optimale uitkomsten. Bij een extern effect worden derden geschaad of gebaat zonder dat daar een vergoeding tegenover staat. Een markt ontbreekt. Denk aan luchtvervuiling die zonder overheidsingrijpen te sterk is doordat een markt voor schone lucht ontbreekt. De vervuiler vervuult gratis, en heeft dus geen rem de vervuiling tot een maatschappelijk wenselijk niveau terug te brengen. Externe effecten kunnen ook positief zijn, zoals bij kennis-spillovers. De aanwezigheid van verschillende bedrijven met dezelfde kennisbasis in een regio kan gunstig zijn, doordat zij kunnen putten uit een voor hen gunstige arbeidsmarkt, en doordat hun werknemers kennis kunnen uitwisselen met collega's bij verwante bedrijven. Voor potentiële nieuwkomers uit dezelfde sector zal het gunstige effect van hun komst op andere bedrijven echter geen overweging zijn bij de vestigingskeuze (het positieve effect dat hun kant op werkt uiteraard wel).

Naast doelmatigheid kent de welvaartseconomie een tweede doel dat net zo belangrijk is: rechtvaardigheid. Dit doel wordt echter *niet* automatisch via de markt bereikt. Ook levert de theorie geen antwoord op de vraag wat nu precies rechtvaardig is. Die vraag betreft een waardeoordeel en moet langs politieke weg worden beantwoord. Door inkomensherverdeling kan de overheid er vervolgens voor zorgen dat de ongelijkheid binnen de maatschappelijk gewenste perken blijft. Dat kan door progressieve belastingen te heffen en via sociale uitkeringen en subsidies.

De welvaartseconomische theorie leert ons dus dat de overheid twee taken heeft: optreden bij marktfalen en – los daarvan – welvaart herverdelen tot een rechtvaardige samenleving is ontstaan. Dit klassieke beeld heeft de charme van de eenvoud, maar het risico van (schijnbare) eenvoud is dat belangrijke zaken gemakkelijk over het hoofd worden gezien.

Dat is gelukkig niet het geval met een taak die veel overheden al van oudsher tot hun terrein rekenen: het zorgen voor 'bemoeigoederen'. De welvaartseconomie gaat er zoals gezegd vanuit dat mensen hun geld besteden aan dat wat hen het meest gelukkig maakt. Maar dat is natuurlijk niet altijd zo. Bij alcoholisten of junks is dat duidelijk, maar ook niet-verslaafden weten misschien niet altijd wat voor henzelf (op de lange termijn) eigenlijk het beste is. Paternalisme of niet, bestuurders gaan er vaak vanuit dat burgers uit zichzelf te weinig uitgeven aan bijvoorbeeld sport, cultuur en onderwijs. Dat laatste is bovendien iets dat ouders voor hun kinderen zouden moeten aanschaffen, zodat de afweging misschien iets te gemakkelijk uitvalt in het voordeel van de aanschaf van een nieuwe auto. Hier ligt dus ook een overheidstaak.

Wat wel lang over het hoofd is gezien, is de rol die de overheid kan hebben bij het aanjagen van innovatie in geheel nieuwe richtingen (Mazzucato 2013; zie ook Bregman en Frederik 2014). Innovatie is per definitie zeer risicovol – in de meeste gevallen mislukt het, anders is het geen echte innovatie. Bedrijven zijn gericht op het maken van winst op korte of hooguit middellange termijn. Overheden zijn in staat om een langetermijndoel, of beter gezegd *missie*, te kiezen en na te streven. De eerste man op de maan zetten, het klimaatprobleem aanpakken of, meer algemeen, omschakelen naar een circulaire economie. De markt kan dit niet aan. Door zich hier consequent voor in te zetten, via regelgeving, door geld voor onderzoek beschikbaar te stellen en door producten af te nemen, kan de overheid de samenleving op een ander, beter, spoor proberen te zetten. De markt wordt zo een kant op geduwd die het alleen niet op had gekund.

Een ander voorbeeld van mogelijk succesvol overheidsingrijpen betreft markten met netwerkeffecten. Sommige technologieën zijn pas interessant als ze een bepaalde schaal bereiken. Een telefoon is pas nuttig als genoeg anderen er ook een hebben; de aanschaf van een elektrische auto wordt pas aantrekkelijk als er genoeg oplaadpunten zijn, en dus genoeg andere mensen met een elektrische auto. De overheid kan ervoor zorgen dat die kritische massa wordt bereikt. En dan terugtreden. We moeten namelijk wel oppassen dat de overheid zich niet met alles gaat (of blijft) bemoeien. Wat geen overheidstaak is moet zoveel mogelijk aan de markt worden overgelaten. Overmatig overheidsingrijpen doet de economie meer kwaad dan goed. Bovendien kunnen de bestuurlijke energie en de beschikbare middelen beter worden gestoken in het goed uitvoeren van de vele taken die de overheid wél heeft.

Niet al deze taken liggen op het terrein van het sociaaleconomisch beleid. Op dat terrein gaat het grofweg om drie dingen:

- Inkomensondersteuning en sociale participatie. Wie niet in staat is om zelf voldoende inkomen te verwerven ontvangt een uitkering en eventueel dagbesteding.
- Arbeidsparticipatie. Wie zelf geen betaald werk kan vinden, maar wel in staat zou moeten zijn met enige hulp werk te vinden, wordt daarbij geholpen. Denk aan (her)scholing, cursussen of loonkostensubsidies. Veruit de meeste mensen redden zichzelf op de arbeidsmarkt. Voor hen is arbeidsbemiddeling dus geen overheidstaak.
- Bevorderen werkgelegenheid en productiviteit. De overheid kan proberen de economische ontwikkeling te bevorderen door bijvoorbeeld voor een goede infrastructuur (publieke goederen) te zorgen. Dit essay focust op deze derde taak, al worden de twee eerstgenoemde taken waar relevant wel meegenomen.

Wie doet wat?

Welke overheidslaag is nu in de beste positie om deze taken ter hand te nemen? Als het gaat om inkomenshervreiding, dan heeft de nationale overheid veruit de beste papieren. Als een stad de rijken gaat belasten om de armen te steunen, dan is het voor die rijken heel gemakkelijk om naar een buurgemeente met lagere tarieven te verhuizen. In de stad blijven alleen armen achter; inkomen valt er dan niet meer te herverdelen. Daarom voeren gemeenten wel de bijstand uit, maar met behulp van een rijksuitkering. Progressieve belastingen worden landelijk geheven. Aanvullend inkomensbeleid op lokaal niveau is wel mogelijk. Hiermee kan maatwerk worden geleverd waarmee de gaten kunnen worden gevuld die landelijke regelingen onvermijdelijk achterlaten. Gemeentelijk armoedebeleid moet echter niet tot grote verschillen tussen gemeenten leiden. Niet wat betreft

belastingdruk en niet wat betreft ruimhartigheid. Anders worden toch migratiebewegingen uitgelokt die het beleid ondergraven.

Voor participatiebeleid geldt eigenlijk hetzelfde. Op eigen kosten uitvoeren zou tot grote verschillen in belastingdruk leiden tussen gemeenten met uiteenlopende sociaaleconomische structuren. Die verschillen lokken verhuisbewegingen uit die het probleem groter en ten slotte onbeheersbaar maken. Vandaar dat het gemeentelijke participatiebeleid met rijksgeld wordt uitgevoerd. Gemeenten zijn als meest toegankelijke overheid wel het geschiktst om deze taak uit te voeren.

Blijft over het stimuleren van economische groei en werkgelegenheid. Dit kan op twee manieren. Via conjunctuurbeleid kan de overheid de grootste uitschieters van de *business cycle* proberen te dempen. Dat betekent meer uitgeven en belastingen verlagen in een recessie, en in goede tijden het omgekeerde. Aan dergelijk keynesiaans beleid zitten veel haken en ogen. Zo is het moeilijk om in te schatten wanneer zich een recessie zal voordoen en dus wat het juiste moment is om de economie te stimuleren. Op decentraal niveau is conjunctuurbeleid niet effectief. Het lokaal stimuleren van de vraag lekt onmiddellijk weg naar andere gebieden, doordat hogere bestedingen voor een groot deel importgoederen zullen betreffen. Gemeenten en provincies moeten hiervan dus wegblijven. Zelfs Nederland als geheel is hier wat klein voor.

Wat overblijft is structureel economisch beleid. Door blokkades en bottlenecks – marktfalen – weg te nemen worden bedrijven in staat gesteld zich optimaal te ontplooien. Hierdoor groeit de werkgelegenheid en de productiviteit. Het eerste zorgt dat meer mensen een inkomen kunnen verdienen, het tweede dat die inkomens kunnen stijgen. Te denken valt aan het zorgen voor een goede infrastructuur, rechtszekerheid, openbare orde en veiligheid. Kortom: zorgen voor de beschikbaarheid van publieke goederen waar de markt niet voor zorgt. Sommige daarvan (defensie) hebben een landelijke reikwijdte. Dan moet het Rijk ervoor zorgen. Maar veel publieke goederen hebben juist een lokaal of regionaal karakter. Dan zijn decentrale overheden het meest geschikt om ze te leveren. Er kan dan namelijk ter plaatse een goede afweging worden gemaakt van de kosten en de baten, afhankelijk van de plaatselijke wensen en mogelijkheden. Dat leidt tot meer welvaart dan landelijke eenheidsworst, ofwel overal dezelfde voorzieningen (Allers 2010).

Lokale en regionale opgaven en instrumenten

Dit onderdeel beschrijft welke instrumenten gemeenten en provincies hebben om effectief sociaaleconomisch beleid te voeren. Omdat het hier om een breed beleidsveld gaat, concentreren we ons op drie maatschappelijke trends met belangrijke sociaaleconomische gevolgen. Per trend kijken we welk beleid decentrale overheden zouden kunnen voeren om deze in goede banen te leiden. Het gaat achtereenvolgens over agglomeratievorming en clustering, productiviteit en participatie, en de toenemende gevoeligheid voor internationale economische schokken.

Agglomeratie en clustering

Trend

Nadat grote steden een tijd uit de gratie zijn geweest en inwoners verloren aan nieuw opgezette woonplaatsen als Almere en Nieuwegein, is de stad weer helemaal hot. Steden trekken economische activiteit en kansrijke mensen aan uit de ommelanden. Ouderen en laagopgeleiden blijven achter in landelijke en perifere gebieden. Bedrijven in bepaalde sectoren hebben de neiging zich te

concentreren in bepaalde steden of gebieden. Vooral bij nieuwe technologieën lijkt dit het geval te zijn (De Groot, Ossokina en Teulings 2016). Het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Planbureau voor de Leefomgeving (2016) zien de groei van grote en middelgrote steden de komende tijd aanhouden, vooral in de Randstad, Noord-Brabant en in universiteitssteden. Dit alles leidt tot groeiende sociaaleconomische verschillen binnen ons land.

Zoals gezegd is veel beleid tegenwoordig expliciet gericht op succesvolle gebieden en (clusters van) sectoren. Het zal, als het effectief is, de bestaande verschillen dus extra vergroten. Het Planbureau voor de Leefomgeving (2016) stelt de vraag aan de orde of dit goed is voor Nederland. Volgens het PBL is dit geen empirische maar een normatieve vraag: vinden wij dit rechtvaardig? Zo niet, dan zou de overheid haar beleid moeten aanpassen. Maar misschien is er meer aan de hand en levert een verdere divergentie zoveel spanningen op dat dit maatschappelijk ontwrichtend gaat werken. Dan wordt dit meer dan een normatieve vraag. Te veel ongelijkheid is ook uit economisch opzicht ongewenst vanwege de negatieve effecten op vertrouwen, veiligheid en bestuurbaarheid. Dat zou nog een reden geven om het beleid aan te passen.

Het is echter geen uitgemaakte zaak dat beleid gericht op het versterken van clusters of agglomeraties überhaupt effectief is. De bestaande inzichten uit de wetenschappelijke literatuur staan in opvallend scherp contrast met het enthousiasme dat in beleidskringen valt waar te nemen. Daarom wordt dit onderwerp hier wat uitvoeriger behandeld.

Beleid

Het begrip cluster kan in deze context veel verschillende dingen betekenen: science parks, business parks, *smart specialization* en allerlei *valleys* (Brakman en Van Marrewijk 2013). Clusterbeleid is niet hetzelfde als regionaal beleid, maar clusters hebben wel een sterk regionaal karakter. Clusterbeleid is gebaseerd op de gedachte dat nabijheid gunstig is. Hierbij moet wel in de gaten worden gehouden dat ruimtelijke concentratie van bedrijven uit bepaalde sectoren (clustering) iets anders is dan agglomeratie. Het laatste heeft betrekking op economische activiteit in brede zin.

In de wetenschappelijke literatuur bestaat brede overeenstemming over de gunstige effecten van agglomeratie op economische groei. Ondernemingen zitten in stedelijk gebied dicht bij hun klanten en hun toeleveranciers, en kunnen profiteren van schaalvoordelen. Doordat werknemers kunnen kiezen uit meer potentiële banen, zullen zij werk vinden dat beter aansluit bij hun kennis en capaciteiten. Daardoor zijn ze productiever. Doordat kennis, ook in het internettijdperk, zich het best verspreid via persoonlijk contact, leidt een grotere dichtheid tot meer innovatie. Tegenkrachten zijn toenemende congestie (zoals files), vervuiling en stijgende (grond)prijzen die ervoor zorgen dat agglomeratie boven een bepaalde grens economisch juist weer nadelig is.

Als alternatief voor agglomeratie wordt wel gepleit voor het versterken van verbindingen tussen middelgrote steden. Dit betreft vooral investeringen in (transport)infrastructuur. Of dit als substituuat voor agglomeratie kan dienen is echter onzeker. Bovendien blijkt uit onderzoek dat dergelijke investeringen slechts een beperkt ruimtelijk-economisch effect hebben (Hoogendoorn et al. 2016). Dat komt doordat Nederland al erg goede verbindingen heeft. Alleen wanneer echte knelpunten worden weggenomen leveren dergelijke investeringen economisch rendement op.

In agglomeraties liggen lonen hoger dan in landelijk gebied. Dit komt echter maar voor een deel door de hogere productiviteit die het gevolg is van agglomeratievoordelen. Combes et al. (2008)

ontdekten dat in Frankrijk ongeveer de helft van de hogere lonen in agglomeraties het gevolg waren van het feit dat productieve werknemers naar die gebieden toe trekken (en dus ergens anders wegtrekken). Er is dus een selectie-effect. De precieze mechanismes achter agglomeratievoordelen zijn onduidelijk, zo blijkt uit de wetenschappelijke literatuur (Brakman en Van Marrewijk 2013). Daardoor is het formuleren van beleid gericht op het maximaliseren hiervan erg moeilijk.

Hetzelfde geldt voor clusters. Een cluster is de uitkomst van tal van beslissingen genomen door ondernemers, bedrijven en werknemers. Beleid maken dat zich richt op specifieke clusteruitkomsten is daardoor erg moeilijk. Dat sommige clusters hoogst succesvol zijn staat buiten kijf. Maar uit casestudies blijkt dat er vaak specifieke, niet imiteerbare omstandigheden aan dat succes ten grondslag te liggen (Brakman en Van Marrewijk 2013). Overheidsbeleid is daarvoor geen substituut. Daar komt bij dat dergelijk beleid gemakkelijk wordt gekaapt door bedrijven of belangengroepen die uit zijn op subsidies. Die profiteren dan ten koste van andere clusters of gebieden. Dat levert economisch alleen maar nadeel op. Overheden blijken ook niet goed te zijn in het kiezen van kansrijke sectoren. In plaats van de winnaars van morgen worden vaak de gevestigde belangen van vandaag gediend. Als overheden innovatie willen stimuleren kunnen zij zich daarom beter richten op brede, langjarige doelen (klimaatprobleem oplossen; omschakelen naar een circulaire economie). Welke clusters daaraan het beste een bijdrage kunnen leveren blijkt onderweg wel (Mazzucato 2013).

Een ander bezwaar tegen clusterbeleid is dat het onduidelijk is welke taak overheden hierbij moeten hebben (Duranton 2011). Welk specifiek probleem (marktfalen) moet overheidsbeleid hier oplossen? Als clusters inderdaad succesvol zijn is dat op zichzelf geen reden voor overheidsingrijpen. Clusters en agglomeraties kunnen ook te groot of te sterk worden gemaakt. Dan overheersen negatieve effecten als ongelijkheid, congestie, vervuiling en stijgende prijzen van grond en woningen.

Opvallend is ook dat niemand zich af lijkt te vragen wie er nu eigenlijk profiteert van beleid gericht op het versterken van clusters of agglomeraties. Indien succesvol zal dit bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat plaatselijk of regionaal de grond- en huizenprijzen stijgen. Dat is een cadeau voor de eigenaren daarvan. Waarom zouden die dat eigenlijk verdienen? Die hogere prijzen maken het voor start-ups bovendien moeilijker zich te vestigen (Nathan en Overman 2013).

De meest fundamentele kritiek op clusterbeleid is misschien wel dat het zich richt op de vorige globaliseringsgolf (Brakman en Garretsen 2012; Greenaway 2012). Die ontkoppelde, gefaciliteerd door steeds goedkopere en snellere transportmogelijkheden, productie van consumptie en maakte daardoor verregaande specialisatie mogelijk. Zo kon het kleine Nederland bijvoorbeeld de tweede exporteur van landbouwproducten ter wereld worden. De tweede globaliseringsgolf, eind twintigste eeuw ingezet, knipt het productieproces op in steeds kleinere onderdelen, die op heel verschillende locaties plaatsvinden. Dit keer is het de ICT-revolutie die de globalisering aanjaagt. Op één plaats kunnen op elk moment elk bedrijfsonderdeel en elk goederentransport in detail worden gevolgd. Die opgeknipte productiefasen vallen steeds minder samen met sectoren. De productiefasen met de meeste toegevoegde waarde – onderzoek, ontwikkeling, marketing – vinden plaats in ontwikkelde landen. De productie wordt gedaan in diverse landen ver weg. Denk bijvoorbeeld aan sperziebonen of snijbloemen. Landbouwkundig onderzoek en zaadveredeling gebeuren in Nederland, waar ook de veiling staat. De feitelijke productie kan echter net zo goed in Kenia plaatsvinden. Het concurrentievoordeel van Nederland ligt daardoor steeds minder in sectoren en steeds meer in

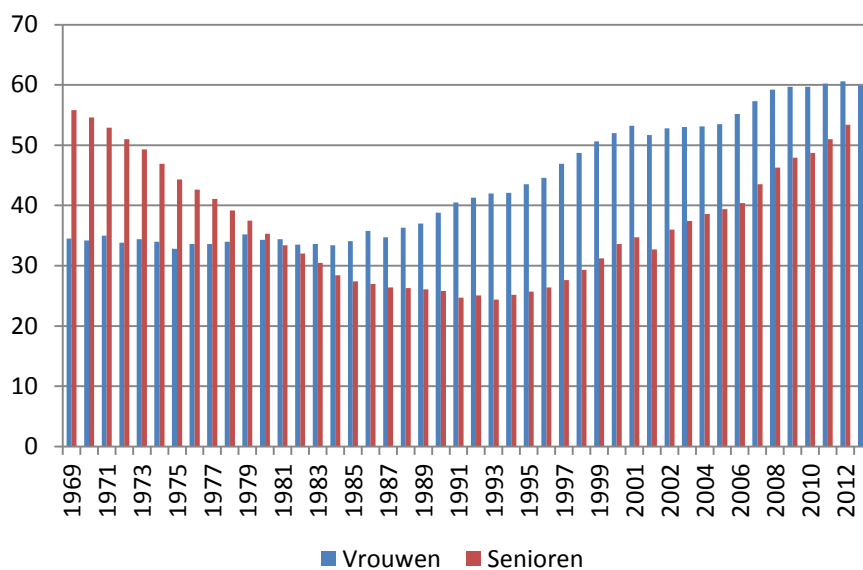
productiefasen. Het maakt een marketeer niet uit of hij bloemen of smartphones verkoopt. Taken en de daarvoor benodigde vaardigheden, niet sectoren, is waar eventueel beleid op moet worden gericht. Het draait dus om *human capital*. Het volgende onderdeel gaat daar verder op in.

Productiviteit en participatie

Trend

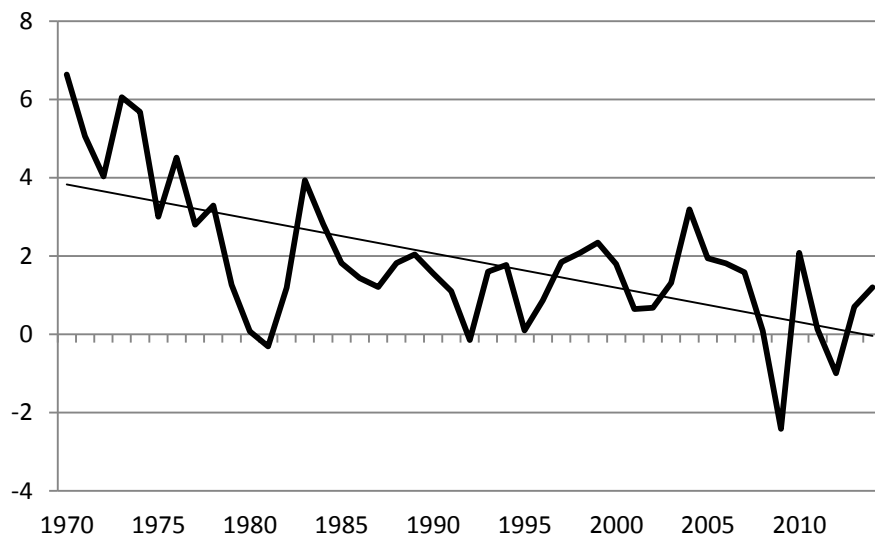
Nederland vergrijsd en ontgroent gestaag verder (Centraal Bureau voor de Statistiek en Planbureau voor de Leefomgeving 2016). Het percentage 65-plussers zal naar verwachting oplopen van 18 in 2015 naar 27 in 2040. Toch krimpt de potentiële beroepsbevolking tot 2040 alleen in enkele grensregio's en pas daarna in het hele land. Dit is het directe gevolg van recent overheidsingrijpen: zonder verhoging van de AOW-leeftijd zou de potentiële beroepsbevolking al in het volgende decennium krimpen. Of veel 65-plussers ook echt blijven werken is echter nog allerm minst zeker. Vermoedelijk zal het arbeidsaanbod krimpen; zeker is dat de beroepsbevolking veroudert.

Het is al langer duidelijk dat Nederland tegen zijn groeigrenzen aanloopt. De afgelopen 25 jaar is de Nederlandse economie vooral gegroeid doordat meer mensen (vrouwen, ouderen) zijn gaan werken (Allers 2012). Deze extensieve economische groei loopt echter tegen zijn natuurlijke grens aan. Figuur 1 laat zien dat ouderen, die in de jaren zeventig en tachtig massaal van de arbeidsmarkt verdwenen, inmiddels voor het merendeel weer werken. De arbeidsparticipatie van vrouwen is in de periode 1990-2010 bijna verdubbeld tot rond de 60 procent. Voor mannen ligt dit al jaren op 70 à 80 procent, maar dat niveau zullen vrouwen misschien nooit halen. Veel rek zit hier dus niet meer in.



Figuur 1: Netto arbeidsparticipatie (%). Bron: CBS

We moeten het dus niet langer hebben van meer werkende mensen, maar van productievere werknemers. Helaas is het beeld daar ook niet hoopgevend. Figuur 2 laat zien dat de arbeidsproductiviteit een dalende trend vertoont.¹ Dat zal deels samenhangen met de toegenomen participatie: de meest productieve mensen werkten vermoedelijk al. Overigens daalt de productiviteit vooral in de niet-marktsector. In de industrie, de ICT, het transport en de detailhandel is sprake van forse groei.



Figuur 2: Groei arbeidsproductiviteit en lineaire trendlijn. Bron: eigen berekeningen op basis van CBS-cijfers

Beleid

Deze trends wijzen op het belang van productiviteit en participatie. Wat kunnen decentrale overheden hieraan doen?

Participatie

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het aan betaald werk helpen van mensen die dit op eigen kracht niet lukt. Ze zijn al jaren verantwoordelijk voor re-integratie van bijstandsontvangers en voor sociale werkvoorziening, maar hun taak is met de grote decentralisaties van 2015 verbreed. Vergeleken met de rest van het sociale domein zijn gemeenten hier sterk gebonden door rijksregelgeving. Over welk beleid werkt bij de toeleiding naar werk is al veel geschreven (zie bijvoorbeeld Koning 2012). Dit essay gaat hier niet verder op in. Een andere manier om arbeidsparticipatie te bevorderen is het zorgen voor voldoende en goede kinderopvang en goed onderwijs. Dit komt aan de orde in het volgende onderdeel.

Onderwijs

Om de productiviteit van de beroepsbevolking te vergroten is onderwijs essentieel. Dit wordt breed erkend. De WRR schrijft in een invloedrijk advies: 'Investeren in kinderen loont, in het bijzonder op jonge leeftijd. De stroom wetenschappelijke studies die dat als conclusie hebben, is lang.' (WRR 2013, p. 273). Diverse studies en adviesstukken pleiten voor het investeren in kinderen die nog niet

¹ Deze figuur is een actualisering van figuur 5 uit Allers (2012). Voor de achtergrond wordt verwezen naar dat artikel.

naar school gaan (Studiegroep duurzame groei 2016, p. 70 e.v.). Uit onderzoek blijkt namelijk dat de kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie (vve) en kinderopvang achterblijft (Fukkink et al. 2013; Veen en Leseman 2015), terwijl ze een belangrijke rol kunnen spelen bij de ontwikkeling van kinderen, vooral bij kinderen die van hun ouders minder meekrijgen.

Het Centraal Planbureau gaf onlangs een overzicht van mogelijke investeringen in beter onderwijs en de te verwachten effectiviteit daarvan (CPB 2016). Daar komen verschillende opties uit naar voren voor kansrijk gemeentelijk beleid (provincies hebben op dit terrein geen directe taak). Om te beginnen zomerscholen en vve. Dit heeft vooral toegevoegde waarde voor kinderen met achterstanden. Het is niet doelmatig om dit aan alle kinderen aan te bieden; sommigen krijgen van hun ouders al voldoende mee. Aan leerlingen met een taalachterstand kunnen gemeenten schakelklassen aanbieden met intensief taalonderwijs. Daardoor kunnen ze beter meekomen en stromen ze makkelijker door naar het voortgezet onderwijs.

Ook belangrijk zijn gemeentelijke inspanningen om schoolverzuim tegen te gaan. Volgens het CPB is het daarbij het belangrijkste om te voorkomen dat jongeren uitvallen voordat zij een startkwalificatie hebben gehaald. Pogingen uitgevallen jongeren weer terug naar school te leiden zijn minder succesvol.

Ten slotte kunnen volgens het CPB door klassenverkleining de leerprestaties van kinderen in het basisonderwijs worden verbeterd. Schoolbesturen hebben hiervoor wel extra budget nodig. Dat is primair de verantwoordelijkheid van het Rijk, maar als een provincie hier extra geld in wil steken zullen weinigen daartegen protesteren. Gemeenten kunnen helpen door extra lokalen ter beschikking te stellen.

Innovatie

Productiviteit hangt behalve van de aanwezigheid van menselijk kapitaal af van innovatie. Innovatie is iets dat in principe uit de marktsector moet komen. Door te investeren in onderzoek en ontwikkeling kunnen bedrijven hun toekomstige winst immers vergroten. Voor kleine ondernemingen is het soms echter moeilijk om aan risicokapitaal te komen. Bovendien zijn verstrekkers van risicokapitaal doorgaans gericht op projecten die binnen hooguit vijf jaar te gelde kunnen worden gemaakt. Voor echte innovatie is dat vaak te kort. De overheid kan dit knelpunt wegnemen door (zo nodig langdurig) subsidies of leningen te verstrekken.

Het CPB (Cornet et al. 2006) schrijft dat er empirische aanwijzingen zijn dat dergelijk beleid bedrijfsinvesteringen inderdaad kan vergroten. Voor grote bedrijven lijkt dit echter geen effect te hebben. Hoe dit beleid precies wordt vormgegeven is bepalend voor de effectiviteit. Zo is het van belang dat particuliere investeerders beslissen of een bedrijf een lening krijgt of niet, en dat deze partijen zelf ook in het risico delen (Boot en Schmeits 2004). Dit verkleint de kans dat kredieten vooral terecht komen bij bedrijven met goede politieke banden.

Het is van belang voor ogen te houden dat hier voor de overheid alleen een taak ligt voor zover ondernemingen niet via de markt aan risicokapitaal kunnen komen. Dit betekent dat de kans groot is dat een aanzienlijk deel van het uitgeleende geld niet wordt terugbetaald. Tegenwoordig zijn zogeheten *revolving funds* populair. Daarmee beogen provincies en sommige gemeenten leningen na terugbetaling opnieuw in te zetten. Beleid zou dan eigenlijk geen geld kosten. Dat lijkt illusoir. Mocht

dit wel lukken, dan is het de vraag in hoeverre de overheid eigenlijk als marktpartij opereert, en dus oneigenlijk bezig is.

Zoals eerder aangegeven kan de overheid een rol hebben bij het aanjagen van innovatie in geheel nieuwe richtingen (Mazzucato 2013) om doelen te bereiken die voor het bedrijfsleven te hoog gegrepen zijn. Denk aan het oplossen van het klimaatprobleem. Hierbij is voor decentrale overheden echter geen zelfstandige rol weggelegd. De aard van dergelijke problemen vraagt doorgaans om nationale of zelfs internationale coördinatie. Wel kunnen provincies en gemeenten dergelijk rijksbeleid, mocht dat van de grond komen, ondersteunen.

In de praktijk lijkt het geld dat provincies of gemeenten inzetten om innovatie te stimuleren nogal eens afhankelijk van de toevallige aan- of afwezigheid van middelen. Zo zijn de verkoopopbrengsten van Nuon en Essent deels aan dergelijk beleid besteed. De kans op een ondoelmatige besteding van overheidsmiddelen is in die gevallen levensgroot. Logger en Weijnen (2016) geven hiervan voorbeelden die niet vrolijk stemmen.

Toenemende gevoeligheid voor internationale economische schokken

Trend

De mate waarin landen en economieën internationaal met elkaar zijn verweven is sterk toegenomen en is nog steeds groeiende. Er zijn grensoverschrijdende productieketens ontstaan die tal van landen omvatten. Zo wordt optimaal gebruikgemaakt van de comparatieve voordelen die landen en regio's hebben. Globalisering heeft voor een enorme welvaartswinst gezorgd en grote groepen (in bijvoorbeeld China en India) uit de armoede getrokken. De keerzijde van dit succesverhaal is een grote en toenemende gevoeligheid voor wereldwijde economische schokken. Als er ergens iets hapert voelt de hele keten dat.

Nieuwe technologieën dringen door de globalisering sneller door. Het gevolg is dat bedrijfsmodellen en beroepsgroepen in korte tijd achterhaald respectievelijk overbodig kunnen raken. Kennis veroudert sneller. Arbeidsrelaties flexibiliseren, al is nog niet duidelijk in hoeverre dit door globalisering wordt veroorzaakt (De Haan en De Beer 2016).

Het vermogen om schokken op te vangen is als gevolg van deze trends belangrijker geworden en dat belang zal nog verder groeien. Edzes et al. (2015) gebruiken hiervoor de term weerbaarheid. Zowel regio's als individuen moeten zich snel kunnen aanpassen aan veranderende economische omstandigheden. Kan overheidsbeleid hieraan bijdragen?

Beleid

Gebieden die sterk leunen op één bedrijfstak – textiel, scheepsbouw, kolen – zijn kwetsbaar gebleken. Weerbaarheid is gebaat bij diversificatie. Als één sector wegvalt kunnen andere sectoren het overnemen. Als die er niet zijn is het erg moeilijk ze van de grond af op te bouwen, al laat de chemie-industrie in Limburg zien dat dit soms wel kan.

Tegen het streven naar diversificatie in een regio pleit dat specialisatie schaal- en innovatievoordelen oplevert. Hier zijn we eerder al op ingegaan. Om toch van dergelijke voordelen te profiteren, maar

niet al te kwetsbaar te zijn, is gerelateerde variëteit gewenst. Bedrijven met een gedeelde kennisbasis, maar verschillende afzetmarkten.

Een reden voor overheidsingrijpen zou hier kunnen zijn dat bedrijven zich bij hun strategische keuzes niet laten leiden door het belang van de regionale economie. Provincies en gemeenten hebben andere belangen dan bedrijven; zij moeten aan hun inwoners denken. Beleid gericht op een gevarieerde maar gerelateerde economische structuur – gebaseerd op de al aanwezige sterke punten – zou dan in de rede kunnen liggen. Vanuit (inter)nationaal economisch perspectief is dit niet altijd optimaal: regionale specialisatie is mogelijk gunstiger.

Zoals we hebben gezien is overheidsbeleid gericht op bepaalde sectoren of clusters problematisch. In de voorwaardenscheppende sfeer (zorgen voor voorzieningen, knelpunten wegnemen) is soms wel enige sturing mogelijk, maar dit moet niet worden overschat.

Weerbaarheid is niet alleen op het niveau van de regio van belang. Ook werknemers moeten erop zijn voorbereid dat hun baan mogelijk vrij plotseling verdwijnt, en dat hun vaardigheden snel kunnen verouderen. Ook hier wordt steeds meer flexibiliteit gevraagd. Overheden kunnen hieraan bijdragen door mobiliteit op de arbeidsmarkt en om- en bijscholing te faciliteren (Edzes et al. 2015). Niet iedereen zal alle veranderingen kunnen bijhouden. Er moeten ook banen beschikbaar blijven voor laagopgeleiden en ouderen voor wie omscholing niet altijd meer een optie is. Wellicht kunnen loonkostensubsidies daarbij een rol spelen.

Besluit

De economie laat zich moeilijker sturen dan veel beleidsmakers veronderstellen. In de decennia waarin vele miljarden euro's stroomden naar bijvoorbeeld Zuid-Italië en Oost-Duitsland zijn deze regio's er nauwelijks op vooruitgegaan. Dat wil niet zeggen dat sociaaleconomisch beleid zinloos is. De mogelijkheden moeten alleen niet worden overschat, zeker niet op decentraal niveau. Hier veel geld aan uitgeven biedt geen enkele garantie op succes. Het gaat erom hoe het geld wordt besteed.

Onder wetenschappers tekent zich consensus af dat sociaaleconomisch beleid niet moet zijn gericht op topsectoren of *valleys*, maar juist de voorwaarden moet scheppen waaronder de markt voor groei kan zorgen. Voor bestuurders is dat natuurlijk minder aantrekkelijk. Voor provincies en gemeenten gaat het dan om betrekkelijk saaie zaken als goed onderwijs, goede verbindingen binnen en tussen steden, aantrekkelijke voorzieningen, enzovoort. Niet over de volle breedte, maar bij de bottlenecks. Ga na waar kritieke blokkades zitten die de markt niet oplost en pak die – indien mogelijk – gericht aan.

Voorop het gebied van onderwijs is nog veel winst te behalen. Denk niet in clusters maar in taken, ga na welke vaardigheden daarvoor nodig zijn en zorg dat die worden ontwikkeld. Niet alleen op school, maar ook later. Zorg dat zoveel mogelijk mensen gekwalificeerd zijn, en blijven, om zelf hun geld te verdienen en regel zinnig werk voor wie dat niet kan. Kleine en middelgrote bedrijven gericht aan risicokapitaal helpen kan zinvol zijn, maar alleen onder strikte voorwaarden. Het risico op verspilling is hier groot, vooral als dergelijk beleid wordt gedreven door de toevallige beschikbaarheid van overheidsmiddelen in plaats van door een legitieme vraag naar risicokapitaal.

Ook dergelijk beleid zal uiteindelijk vooral regio's en sectoren ten goede komen die al sterk zijn. Die zijn immers in de beste positie om ervan te profiteren. De toch al groeiende ongelijkheid zal dan sterker toenemen, en regionale segregatie dreigt. De vraag is of verdere, marktgedreven, agglomeratiegroei moet worden gefaciliteerd of afgeremd. Volgens de welvaartstheorie kunnen de beleidsdoelen economische efficiëntie en rechtvaardigheid los van elkaar worden aangepakt. Door agglomeraties ongeremd te laten groeien naar hun, uit efficiencyoogpunt, optimale schaal, wordt Nederland rijker. Die winst kan met achterblijvende regio's worden gedeeld, bijvoorbeeld via uitkeringen aan gemeenten of direct aan huishoudens.

In theorie wordt iedereen er zo beter van. In de praktijk zal dit niet werken. Regio's zonder economisch perspectief, met alleen ouderen en laagopgeleiden, zullen zich ook met financiële steun achtergesteld voelen. En met reden. Met geld is een duurzaam gebrek aan perspectief nu eenmaal niet af te kopen. Beleid kan daarom niet alleen zijn gericht op het versterken van wat al sterk is. Steun aan achterblijvende regio's kan niet aan de betrokken provincies of gemeenten zelf worden overgelaten. Hier ligt een taak voor de rijksoverheid, bijvoorbeeld via een gericht vestigingsbeleid van overheidsinstellingen, of op zijn minst het niet verder terugtrekken van overheidsdiensten als rechtbanken uit de regio.

Literatuur

Allers, M.A. (2010). Het dogma van decentralisatie. *Binnenlands Bestuur*, 1 mei, 35-37.

Allers, M.A. (2012). Het Nederlandse groeirecept raakt uitgewerkt. *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 44(3): 157-162.

Boot, A. & Schmeits, A. (2004). Imperfecties in de vermogensmarkt en overheidsbeleid. *Innovatie in Nederland, De markt draait en de overheid faalt*. Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.

Brakman, S. & Garretsen, H. (2012). Het misleidende denken in top- en flopsectoren. *Me Judice*, 4 december.

Brakman, S. & Van Marrewijk, C. (2013). Reflections on cluster policies. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 6: 217-231.

Bregman, R. & Frederik, J. (2014). Maak kennis met de grootste uitvinder aller tijden. *De Correspondent*.

Centraal Bureau voor de Statistiek en Planbureau voor de Leefomgeving (2016). *Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2016-2040*. Den Haag: CBS.

Combes, P., Duranton, G. & Gobillon, L. (2008). Spatial wage disparities: sorting matters. *Journal of Urban Economics*, 63: 723-742.

Cornet, M., Huizinga, F., Minne, B. & Webbink, D. (2006). *Kansrijk kennisbeleid*. Den Haag: CPB.

CPB (2016). *Kansrijk onderwijsbeleid*. Den Haag: CPB.

Duranton, G. (2011). California dreamin': the feeble case for cluster policies. *Review of Economic Analysis*, 3: 3-45.

Edzes, A., Dorenbos, R. & Van Dijk, J. (2015). Bouwstenen voor de regionale arbeidsmarkt. In R. Dorenbos, W. Hafkamp & J. van Hoorn (Red.), *De economische stad*, Platform 31.

Fukkink, R., Gevers Deynoot-Schaub, M.J.J.M., Helmerhorst, K.O.W., Bollen, I. & Riksen-Walraven, J.M.A. (2013). *Pedagogische kwaliteit van de opvang voor 0- tot 4-jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven*. Amsterdam/Nijmegen: NCKO.

Greenaway, D. (Red.) (2012). *The UK in a Global World. How can the UK focus on steps in global value chains that really add value?* London: CEPR.

Groot, H. de, Ossokina, I. & Teulings, C. (2016). Hoogopgeleiden als motor voor stedelijke groei: historie, toekomst en beleidsimplicaties. *TPEdigitaal*, 10(2): 89-103.

Haan, P. de & Beer, P. de (2016). Globalisering en flexibel werk gaan niet vanzelfsprekend samen. *ESB*, 101(4742): 651-653.

Hoogendoorn, S., Maarseveen, R. van & Romijn, G. (2016). Ruimtelijk-economische effecten van investeringen in transportinfrastructuur. *TPEdigitaal*, 10(2): 122-134.

Koning, P. (2012). Beter een stok dan een wortel. Toeleiding naar werk. In J. Uitermark, A. Gielen & M. Ham (Red.). *Wat werkt nu werkelijk? Politiek en praktijk van sociale interventies*. Amsterdam: Van Gennep.

Logger, B. & Weijnen, P. (2016). Gratis geld. *De Groene Amsterdammer*, 29 september, 24-29.

Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State*. London: Anthem Press.

Ministerie van Economische Zaken (2004). *Pieken in de delta. Gebiedsgerichte Economische Perspectieven*. Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2011). *Naar de top*. Den Haag.

Ministerie van VROM (1988). *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening*. Den Haag.

Nathan, M. & Overman, H. (2013). Agglomeration, clusters, and industrial policy. *Oxford Review of Economic Policy*, 29: 383-404.

Planbureau voor de Leefomgeving (2016). *Balans van de leefomgeving*. Den Haag: PBL.

Rosen, H.S. & T. Gayer (2014). *Public Finance*. Maidenhead: McGraw-Hill Education.

Studiegroep duurzame groei (2016). *Kiezen voor duurzame groei*.

Veen, A. & Leseman, P. (2015). *Pre-COOL cohortonderzoek. Resultaten over de voorschoolse periode*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Rijk (2011). *Bestuursakkoord 2011-2015*.

WRR (2013). *Naar een lerende economie*. Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press.